

行政命令的司法審查^{*}

—— 以最高行政法院判決為中心

張文貞

摘 要

在臺灣，行政命令是否違法的司法審查，有一個二元的結構。一方面，各級法院可以審查違法的行政命令，並於個案中拒絕適用。另一方面，司法院大法官亦可將行政命令的違法，連結到違憲，對違法的行政命令進行違憲審查，並一般性地宣告其失效。這樣一個二元審查結構，是否可能發生替代、競爭或互補的關係？

本文透過最高行政法院對於違法行政命令審查的實證研究發現，行政命令違法的爭執，僅占最高行政法院案件中的極少數，且鮮少有以行政命令違法，做成有利上訴人的裁判。本文進一步觀察這些裁判的審查客體、審查方法、議題領域及審查結果，發現最高行政法院審查最多的仍是行政規則，且相當依賴司法院大法官的解釋，作為審查行政命令違法的基礎。因此，在我國二元的行政命令違法審查的結構上，尚未發展出競爭或競合的關係，而仍是以互補為主。

關鍵詞：行政命令、行政規則、憲法解釋、司法院大法官、最高行政法院、違法行政命令、立法授權。

* 作者感謝助理臺大法律學院博士班的李韶曼同學，在實證資料整理上的協助與幫忙。當然，所有文責，由作者自負。
〔責任校對：陳昕婕、莊佩芬〕。

** 國立交通大學科技法律學院教授兼院長。
穩定網址：<http://publication.iias.sinica.edu.tw/41414002.pdf>。



目 次

壹、前言：二元的命令違法審查 結構及其背後權力關係	二、審查趨勢及特色
貳、最高行政法院對行政命令的 審查	參、結論：審查功能極待強化的 最高行政法院
一、判決的量化研究	肆、後記：2015年至2018年案件 追蹤與趨勢觀察

壹、前言：二元的命令違法審查結構及其背後權力關係

我國憲法第171條規定，法律與憲法牴觸者無效，而法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。憲法第79條、憲法增修條文第5條、司法院釋字第371號解釋，則進一步將此解釋權限，交由司法院大法官行使。至於命令，憲法第172條也規定，命令與憲法或法律牴觸者，無效。至於命令與法律、或命令與憲法有無牴觸發生疑義時，憲法並未有如同第171條規定，將此一疑義解釋權，交由特定機關予以行使。

行憲初期，針對此一疑義，司法院曾經於院解字第4012號解釋明白表示：「與憲法或法律牴觸之命令，法院得逕認為無效，不予適用」。從而，命令與法律或憲法是否牴觸，各級法院應有審查權限，並得於認定違法或違憲時，於個案中不予適用。司法院大法官於1948年組成並開始行使職權後，亦曾於司法院釋字第38號、第137號及第216號解釋中，表達類似的見解。

不過，與此同時，司法院大法官又根據司法院大法官會議規則（1948年到1958年）、司法院大法官會議法（1958年到1993年）及司

法院大法官審理案件法（1993年開始）¹，對命令是否牴觸憲法，享有解釋及審查的權限。更重要的是，從司法院釋字第210號解釋開始，司法院大法官建立起「行政命令牴觸母法，即為違憲」的解釋原則²。在司法院釋字第210號解釋中，司法院大法官以獎勵投資條例施行細則第27條及財政部相關函釋，與獎勵投資條例的規定不符，即有違憲法第19條租稅法律主義之本旨。換言之，司法院大法官將原本是「命令牴觸法律」的「違法」問題，轉為「命令如牴觸法律，即亦有違憲法第19條租稅法律原則或第23條法律保留原則」的「違憲」問題³。在司法院釋字第268號解釋，大法官再次以考試法施行細則的規定增設考試法所無之限制（此亦為命令牴觸法律之違法），而有違憲法第18條保障人民應考試服公職權之意旨，應不予適用。隔年的司法院釋字第274號解釋，又再將增設法律所無限制的保險法施行細則規定，以有違憲法保障人民意旨為由，解釋為違憲而認定應不予適用。

對於違法行政命令的審查，最有里程碑意義的是司法院釋字第313號解釋。在這號解釋中，大法官援引憲法第23條作為法律保留原則的規範基礎，認為涉及人民權利限制的處罰規定，其構成要件及數額應由法律定之，若法律授權以命令為補充規定，授權內容必

-
- 1 司法院大法官審理案件法於2019年1月4日修正，經總統令公布全文95條並更名為憲法訴訟法，自公布後三年施行。
 - 2 對於大法官將違法行政命令解釋為違憲的論點，連任第五屆及第六屆的大法官吳庚，在其行政法教科書中，也有詳細的說明。其以為大法官之所以必須將牴觸母法之命令，宣告其為違憲，乃是為了糾正當時實務上所流行之一項觀點：「依法律授權發布之命令，與法律有同一效力，不生牴觸法律問題」。因為當時實務錯誤地將命令的位階置於法律，而無法對於命令是否牴觸法律的審查，司法院大法官遂以釋憲之方法，將牴觸法律的命令，視為違憲，以導正法院判決實務容任違法命令之現象。請參閱吳庚，行政法之理論與實用，增訂3版，頁249-250（1996年）。
 - 3 詳細討論，參葉俊榮、張文貞，轉型法院與法治主義：論最高行政法院對違法行政命令審查的積極趨勢，人文及社會科學集刊，14卷4期，頁515-559（2002年）。

須明確。從而，涉及處罰規定的命令，如有逾越法律授權範圍以外的規定（此亦為命令牴觸法律之違法），或授權依據有欠明確，則牴觸憲法第23條法律保留原則之意旨，應為無效⁴。

從而，行政命令是否逾越法律授權或增加法律所無限制的審查，遂有二元的審查機制。一方面，包括最高法院及最高行政法院在內的各級法院，可以「審查命令是否違法」，而於個案中拒絕適用。另一方面，司法院大法官也可以透過「行政命令違法即違憲」的審查，而一般性地宣告命令失效。

值得進一步探討的是，在二元的審查機制下，司法院大法官與各級法院對命令違法審查的態度如何？在司法院大法官的違憲審查也包括審查命令是否違法的情況下，各級法院是否仍積極審查命令是否違法？兩者之間是互相競逐審查、抑或互相推託？此外，司法院大法官與各級法院在命令違法審查上的角色與功能是否相同？雖然同為司法機制的一部分，也同樣受到權力分立與制衡的限制，但司法院大法官作為憲法守護者，與各級法院在命令違法的審查上，是否有更多的空間？包括最高法院及最高行政法院在內的各級法院在命令違法的審查上，又面臨如何的權力分立與制衡的權力結構關係？

倘若從「本人（principal）－代理人（agent）」的關係來觀察，司法對於行政命令是否違法的審查，可以反映出不同的「行政

4 有趣的是，行政命令的「授權」有欠明確，非難的對象應該是作出該授權的「法律」，可歸責的也應該是「立法部門」，而非僅是依據該廣泛授權訂定「命令」的「行政機關」。這也是為什麼美國聯邦最高法院在引用「授權禁止原則」（non-delegation doctrine），都是將矛頭對準聯邦國會，而非聯邦行政機關。在臺灣，立法院制定法律一向並不嚴謹，法律空白授權或廣泛授權行政命令的情況所在多有，行政機關因此而訂定的行政命令當然動輒增加法律所無之限制或是違背母法意旨。對此，我國的司法院大法官，與美國聯邦最高法院不同，一逕偏向非難行政機關並指摘行政命令的合法性與合憲性，反而消極容任為此授權的「法律」與「立法部門」。

「立法—司法」的權力結構關係。以授權的法規命令來說，司法對於其是否逾越法律授權的目的、範圍或意旨，其實是在替立法者對行政機關進行監督。至於行政機關依職權所訂定、且對外有法規效力的職權命令，在司法院大法官承認職權命令的範圍內，司法院大法官或各級法院對職權命令「是否確涉及技術性或細節性事項且對人民權利僅有輕微影響，從而無須立法授權即可依職權訂定」的審查，其實是在立法權與行政權之間，作仲裁的角色，審查行政權有無僭越立法權的範圍。至於不具法規性質及效力的行政規則，尤其是裁量或解釋性的行政規則，通常涉及法律的解釋與適用，對於同樣享有法律解釋及適用權限的司法來說，這些行政規則的司法審查，反映了司法與行政之間對於法律解釋權限的權威競逐。

基於前述問題意識，本文以最高行政法院為觀察對象，希望透過實證分析方法，來瞭解最高行政法院在命令違法審查的實踐情況。

貳、最高行政法院對行政命令的審查

一、判決的量化研究

針對最高行政法院對違法行政命令審查的趨勢，已有研究指出，在2000年7月改制前後，最高行政法院對違法行政命令審查之積極趨勢⁵。為了觀察最高行政法院後續之審查趨勢，本文將以先前研究尚未涵蓋之2002年1月1日至2014年12月31日間的最高行政法院裁判為觀察對象⁶。首先，本文於2019年2月間於司法院法學資料

⁵ 參葉俊榮、張文貞（註3），頁515-559。

⁶ 本文行文上以西元年份為主，不過司法院法學資料檢索系統的年份則是以民國紀元為主，特此說明。

檢索系統中檢索最高行政法院的裁判，將判決日期設定為「民國91年1月1日至103年12月31日」，並於全文檢索語詞欄位輸入「逾越授權範圍+逾越法律授權+增加母法所無之限制+增加法律所無之限制」（法學資料檢索系統中的“+”符號代表「或」之意，本文以此符號連結四組搜尋詞語以避免重複統計之情形），以盡可能網羅判決當中有出現系爭行政命令違法的論述（有可能是當事人之主張、也有可能是法院的判決論理）的所有判決，共得到1,889件裁判，僅佔最高行政法院於這段期間所做成的61,234件裁判的3.1%（四捨五入至小數點後第一位，以下同）⁷。

為進一步檢索出最高行政法院因認定系爭行政命令違法，於個案中拒絕適用該命令，並因此作成有利上訴人的裁判，本研究針對前述1,889件裁判，再輸入「-訴駁回-聲請駁回-均駁回-抗告駁回」此一檢索詞語，即可盡量從主張系爭行政命令違法的判決中，排除行政法院因其他原因而駁回上訴的情形。如此一來，當事人曾主張或抗辯系爭行政命令違法、且最後未被駁回的判決，就可以被檢索出來，總共是176件裁判。

不過，上訴人主張行政命令違法，且未被最高行政法院駁回其訴者，並不當然表示最高行政法院即於該裁判認定系爭行政命令違法並拒絕適用，最高行政法院也有可能是基於其他理由而未駁回原告之訴。由於這些理由並無法完全的做系統化的預測，本文遂以人工判讀方式，從前述最高行政法院未駁回上訴的176件裁判中，找出最高行政法院實質審查並非難行政命令之合法性，且以此做成對上訴人有利結果的37件裁判、共38件違法行政命令之審查（最高行

7 本文2015年初次發表時，於司法院法學資料檢索系統所搜尋的「民國91年1月1日至103年12月31日」最高行政法院裁判數量為61,129件，比2019年2月間再度搜尋所得的數量少了105件，推測可能與法院將判決上網公開的時程安排有關。不過經過下一個步驟的篩選與人工判讀後，發現最高行政法院認為行政命令違法並駁回上訴的裁判數量仍然是維持在37件，因此對於後續之分析與研究結果並無實質影響。

政法院94年度判字第931號判決同時審查職權命令與行政規則)加以分析。這些判決的初步分類結果，詳如下表1所示。

表1 最高行政法院對於違法行政命令的審查總表

審查客體	審查結果	審查依據	案件類型	
行政規則： 共23件（13件為函釋）	拒絕適用：共19件（11件為函釋）	無：共11件（8件為函釋）	農地：5件（4件為函釋）	
			人事：1件（函釋）	
			租稅：4件（3件為函釋）	
			環境：1件	
			戶登：1件	
			農地：2件	
	引用大法官解釋：共6件（3件為函釋）	無：共4件（2件為函釋）	租稅：3件（3件為函釋）	
			執行大法官解釋：共2件	
			租稅：1件	
			農地：1件	
發回原審查明爭點：共4件（2件為函釋）	無：共1件	都建：1件		
		租稅：2件（2件為函釋）		
		農地（租稅）：1件		
授權命令： 共6件	拒絕適用：共4件	無：共1件	人事：1件	
			引用大法官解釋：共3件	環境：1件
				租稅：1件
	發回原審查明爭點：共2件	無：共1件	環境：1件	
			都建：1件	
職權命令： 共5件	拒絕適用：共5件	無：共2件	環境：1件	
			租稅：1件	
			引用大法官解釋：共2件	租稅：2件（2件為函釋）

		執行大法官解釋 (同樣內容條文已 遭宣告違憲): 共1 件	租稅: 1件
地方行政規 則: 共4件	拒絕適用: 共4 件	無: 共2件	電子遊戲業: 2件
		大法官解釋: 共1 件	電子遊戲業: 1件
		庭長法官聯席會議 決議: 共2件	電子遊戲業: 2件(重複計 算)

資料來源: 作者自製。

二、審查趨勢及特色

(一) 審查客體

最高行政法院在個案中審查並認為違法之行政命令客體，共有授權命令、職權命令、行政規則以及地方行政規則四種。38件裁判中，行政規則居於最高行政法院對行政命令違法審查之最大宗，共有23件，佔60.5%；有6件涉及授權法規命令之審查，佔所有裁判之15.8%；有5件涉及職權命令，佔13.2%；針對地方行政規則之審查，則有4件，佔10.5%（見上表1及下圖1）。

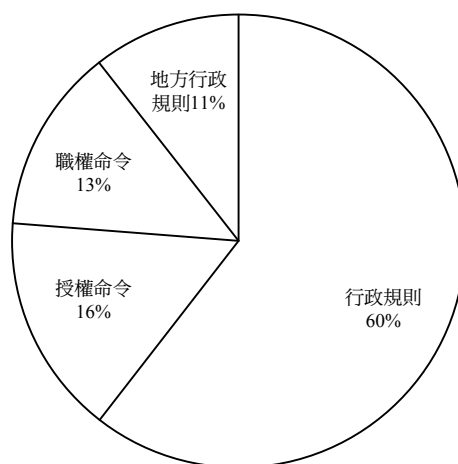


圖1 審查客體與案件數量

資料來源：作者自製。

(二) 審查方法

有趣的是，在最高行政法院個案中審查違法行政命令之依據，多半並未引述大法官解釋，在38件中共有21件（約佔55.3%）。另外，有兩則裁判引用最高法院自身的庭長法官聯席會議決議（其中1件同時亦引用大法官解釋，重複計算）。引用大法官解釋來正當化行政命令之審查的裁判，則有13件，另有3件裁判則單純在執行大法官解釋之結果（參下表2及下圖2）。

表2 違法行政命令之審查方法

審查依據	案件數量（重複計算）
無	21
引用大法官解釋	13（5為函釋）
執行大法官解釋	3
庭長法官聯席會議決議	2（1為函釋）

資料來源：作者自製。

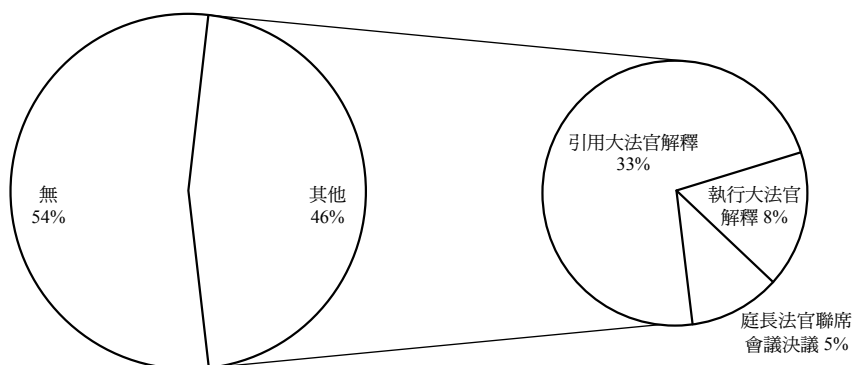


圖2 審查依據與案件數量

資料來源：作者自製。

(三) 議題領域

由最高行政法院在個案中審查並認為該命令違法的判決來看，所涉及的案件類型包含租稅、農地、電子遊戲業、環境、人事、都市建設與戶籍登記等8類議題。其中又以租稅案件最多，高達15件（其中10件係針對行政機關之函釋審查），約佔39%。而農地案件，也有9件之多（其中4件係針對行政機關之函釋審查），9件中又有3件亦涉及租稅相關爭議。而電子遊戲業、環境議題各有4件，人事、都市建設及戶籍登記議題亦各有兩件（參下表3及下圖3）。

表3 違法行政命令之案件類型

案件類型	案件數量（不重複計算）
租稅	15（10為函釋）
農地	9（4為函釋）
電子遊戲業	4
環境	4
人事	2（1為函釋）
都建	2
戶登	2

資料來源：作者自製。

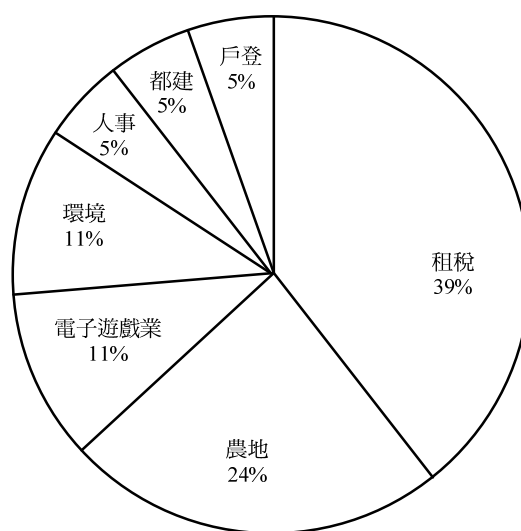


圖3 案件類型與案件數量

資料來源：作者自製。

(四) 審查結果

針對最高行政法院在個案中審查違法行政命令之態度，絕大多數案件中最高行政法院皆逕予拒絕適用違法命令，約佔85%，僅有6件指摘原審未查明此爭點，將原判決撤銷並發回更審（參下表4及下圖4）。

表4 違法行政命令之審查結果

審查結果	拒絕適用	發回原審查明爭點
案件數量	33	6

資料來源：作者自製。

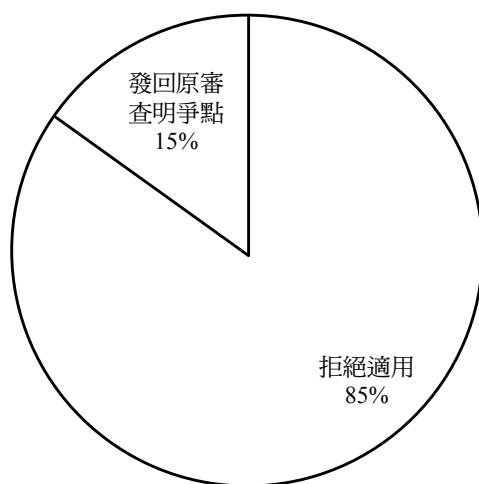


圖4 審查結果與案件數量

資料來源：作者自製。

若交叉比對審結結果與審查依據，可以發現最高行政法院在拒絕適用違法行政命令之案件中，有一半的案件未引用任何審查之依據，而有兩個案件引用最高行政法院庭長法官聯席會議決議。另外

將近一半的案件中，則有12件單純引用大法官解釋（其中3件在類推大法官解釋之意旨），而有3件直接執行大法官解釋之結果。

而發回原審查明行政命令是否違法共有6件，其中絕大多數情形中，最高行政法院並未引據大法官解釋，僅在1件中引用大法官解釋（參下表5及圖5）。

表5 違法行政命令的審查結果與依據

審查結果	審查依據
拒絕適用：共32件	無：共16件
	庭長法官聯席會議決議：共2件
	引用大法官解釋：共12件（3件類推適用解釋意旨）
	執行大法官解釋（同樣內容條文已遭宣告違憲）：共3件
發回原審查明爭點：共6件	無：共5件
	引用大法官解釋：共1件

資料來源：作者自製。

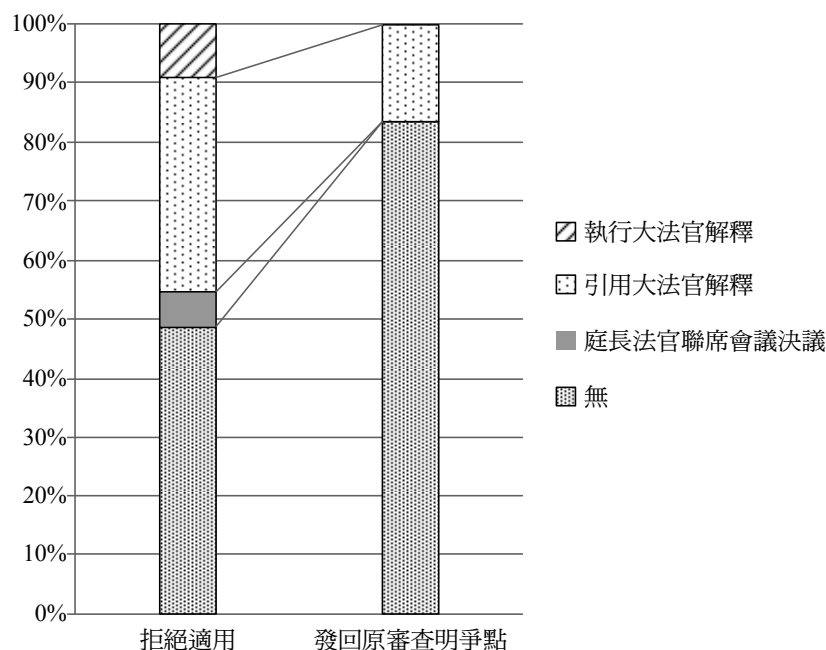


圖5 審查結果與審查依據

資料來源：作者自製。

值得注意的是，在最高行政法院6件授權法規命令之違法審查中，4件拒絕適用違法授權命令，並多半引用大法官解釋來正當化授權命令之審查，其中最高行政法院92年度判字第1803號判決甚至指摘廢棄物清理法第21條規定，就清除、處理技術員資格撤銷（或廢止）事項之授權目的、範圍及內容，有欠明確，已難謂無違於憲法第23條所揭示之法律保留原則。有趣的是，在最高行政法院95年度判字第875號判決中，最高行政法院非但認為自己可以審查命令之違法，甚至提醒立法者，公務人員退休年資之計算應由法律定之，以符法制。而最高行政法院雖作成兩個將命令發回原審查明之裁判，卻僅在一個裁判中引用大法官解釋（下表6及圖6）。

表6 授權命令的司法審查

審查客體	審查結果	審查依據	案件類型
授權命令	拒絕適用	無	人事：95判875（提及似應由法律定之，以符法制）
		引用大法官解釋	環境：92判1803（附帶審查法律）
			租稅：95判871
	發回原審查明爭點	無	都建：95判416
引用大法官解釋		環境：92判262	

資料來源：作者自製。

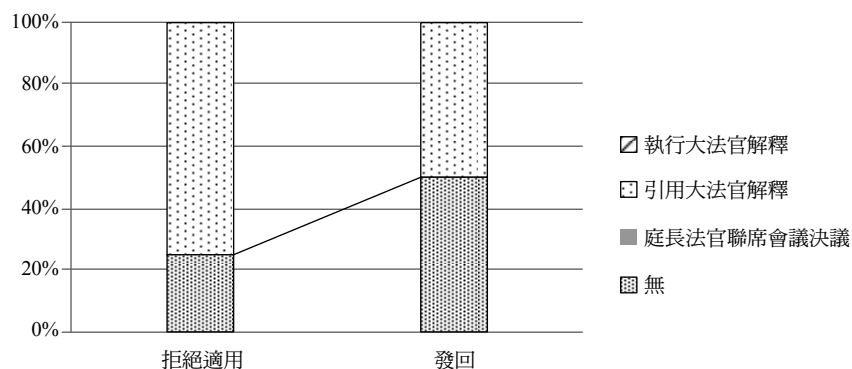


圖6 授權命令審查結果與依據

資料來源：作者自製。

最高行政法院共5件違法職權命令審查中，皆拒絕適用違法職權命令，並於2件裁判中引用大法官解釋來正當化授權命令之審查，而在另一個裁判中因同樣內容命令已遭宣告違憲，行政法院僅在執行大法官解釋之結果。有趣的是另外兩個行政法院自為審查之裁判，最高行政法院在94年度判字第931號判決中引用行政程序法，認為關係人民權利義務之職權命令，因無法律授權依據，依行政程序法第174條之1規定，已逾期失效。而於最高行政法院98年度

判字第1013號判決中，最高行政法院認為，關稅總局訂定「海運運輸業者使用自備貨櫃封條應行注意事項」，對外（人民）發生一般性、普遍性之抽象適用效力，非僅發生內部效力之行政規則，內容又涉及對人民營業之管制，具法規命令之實質，卻非基於法律之授權，與行政程序法第150條所規定法規命令訂定之程序不相符合（詳見下表7與圖7）。

表7 職權命令的司法審查

審查標的	審查結果	審查依據	案件類型
職權命令	拒絕適用	無（行政程序法）	戶登：94判931（逾期失效） 租稅：98判1013
		大法官解釋	租稅：96判772（函釋）、96判661（函釋）
		執行大法官解釋 （同樣內容命令已遭宣告違憲）	租稅：98判783

資料來源：作者自製。

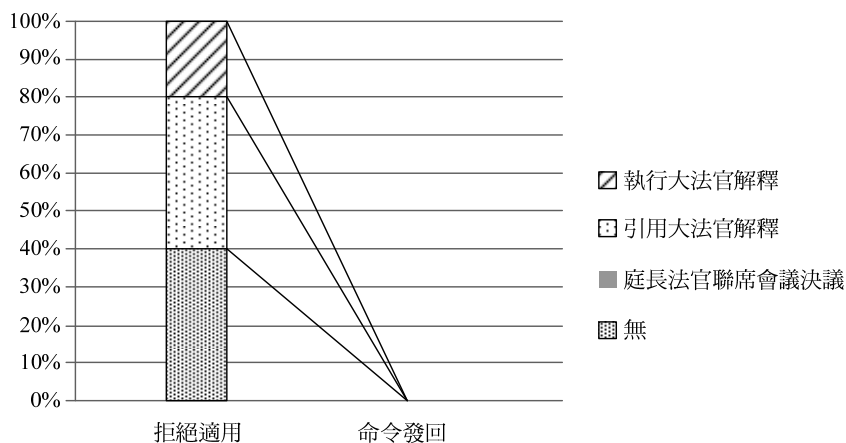


圖7 職權命令審查結果與依據

資料來源：作者自製。

23件行政規則之審查中，拒絕適用違法行政規則共有19件，僅4件發回更審。拒絕適用之19件判決中，有11件行政法院認為自己具有審查權限，有6件引用大法官解釋，而有2件則在執行大法官解釋之結果。發回更審之4件判決中，(最高)行政法院皆未引用任何大法官解釋(見下表8與圖8)。

表8 行政規則的司法審查

審查標的	審查結果	審查依據	案件類型
行政規則	拒絕適用	無	農地：95判642、100判1134(函釋)、100判857(函釋)、93判572(函釋)、92判1447(函釋)
			人事：102判817(函釋)
			租稅：100判2040(函釋)、97判499(函釋)、93判307(函釋)、91判1731(函釋)
			環境：98判262
		大法官解釋	戶登：94判931
		農地：96判56(租稅566意旨)、95判2026(租稅566意旨)	
		租稅：99判535(函釋)(586意旨)、92判468(函釋)、91判1739(函釋)	
	執行大法官解釋	租稅：102判272	
	農地：95判668		
	發回原審查明爭點	無	都建：92判1405
租稅：94判649(函釋)、93判291(函釋)			
農地：92判1448(租稅)			

資料來源：作者自製。

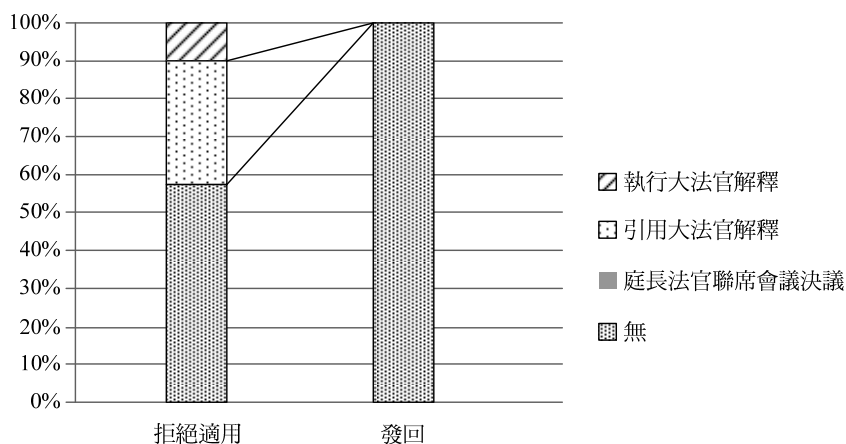


圖8 行政規則審查結果與依據

資料來源：作者自製。

針對地方行政規則之審查，4件審查結果皆為拒絕適用系爭地方行政規則，未見有發回更審之結果，案件類型也清一色集中在電子遊戲業之管制問題。有趣的是，最高行政法院於兩個案件中未進行任何引用即完成命令違法之審查，而在另兩個案件中，除了引用大法官解釋外，最高行政法院亦引用最高法院庭長法官聯席會議決議（參下表9與圖9）。

表9 地方行政規則之審查

審查標的	審查結果	審查依據	案件類型
地方行政規則	拒絕適用	無	電子遊戲業：95判411、電子95判691
		大法官解釋	電子遊戲業：98判446
		庭長法官聯席會議決議	電子遊戲業：98判446（重複計算）、95判1805

資料來源：作者自製。

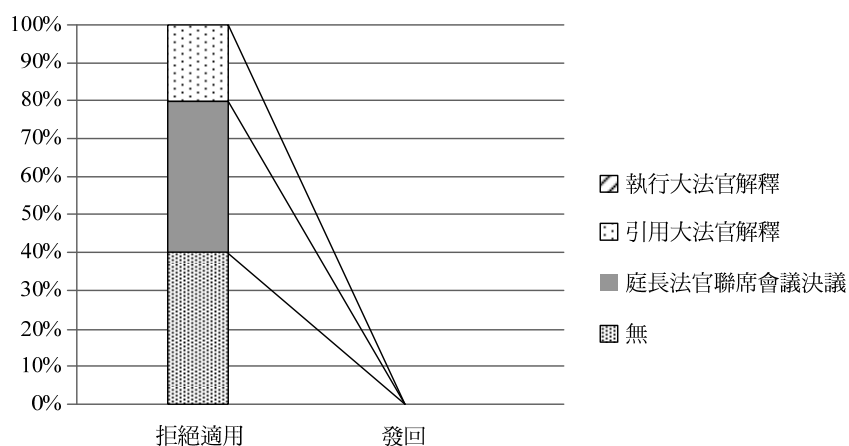


圖9 地方行政規則審查結果與依據

資料來源：作者自製。

參、結論：審查功能極待強化的最高行政法院

如前所述，在臺灣，行政命令違法的司法審查有一個二元的結構。一方面，各級法院可以審查違法的行政命令，並於個案中拒絕適用。另一方面，司法院大法官也透過解釋，將行政命令的違法連結到違憲，而能對違法的行政命令進行審查，並一般性地宣告系爭行政命令失效。這樣一個二元的審查結構，是否可能有替代、競爭或互補的關係？本文透過最高行政法院對於違法行政命令審查的實證研究發現，行政命令違法的爭執，僅佔最高行政法院案件的3.1%。而在這3.1%的裁判中，最高行政法院確實以行政命令違法作為判決依據，並以此做成有利上訴人的裁判僅有37件，約佔2%。從而，最高行政法院似乎並未積極審查行政命令是否違法。

本文進一步觀察這些裁判的審查客體、審查方法、議題領域及審查結果，發現最高行政法院審查最多的仍是行政規則，且相當程

度地仍仰賴司法院大法官的相關解釋作為審查行政命令違法的基礎。因此，在我國二元的行政命令違法審查的結構上，最高行政法院與司法院大法官尚未發展出競爭或競合的關係，而仍以互補為主。不過，本文也發現，最高行政法院也有不少裁判是並未仰賴大法官解釋，甚至有在指摘授權命令違法的同時，也質疑法律授權的合法性、甚至是合憲性的質疑。將來最高行政法院在行政命令違法的審查上，是否仍有更多的功能強化，還有待進一步觀察。

肆、後記：2015年至2018年案件追蹤與趨勢觀察

本文出版前，於2019年2月間再度以司法院法學資料檢索系統中最高行政法院的裁判為觀察對象，希望能觀察在2015至2018這段期間，最高行政法院對於行政命令合法性的審查態度是否有所變化，是轉趨消極？維持不變？或是有趨於積極的傾向？

因此，本文以「民國104年1月1日至107年12月31日」為時間範圍，於全文檢索語詞欄位輸入「逾越授權範圍+逾越法律授權+增加母法所無之限制+增加法律所無之限制」進行檢索，發現在裁判全文中有關於行政命令違法之相關論述者（包括當事人主張或法院判決理由），共有328件，佔最高行政法院這段期間所做成的14,857件裁判的2.2%。而針對此2.2%，也就是這328件裁判輸入「-訴駁回-聲請駁回-均駁回-抗告駁回」的詞組，排除最高行政法院駁回上訴之裁判後，再以人工方式進行判讀，則可發現最高行政法院認定行政命令違法，並以此做成有利於上訴人之裁判者，僅有7件，只佔這328件裁判中的2.1%。由此可知，在2015年至2018年的四年間，最高行政法院對於行政命令的審查態度幾乎沒有產生變化，仍然是處於未積極審查行政命令合法性的狀態。

參考文獻

- 吳庚（1996），*行政法之理論與實用*，增訂3版，臺北：三民。
- 葉俊榮、張文貞（2002），*轉型法院與法治主義：論最高行政法院對違法行政命令審查的積極趨勢*，*人文及社會科學集刊*，14卷4期，頁515-559。

Judicial Review of Administrative Rules and Regulations: Focusing on Reviewing Decisions of the Supreme Administrative Court

*Wen-Chen Chang**

Abstract

In Taiwan, judicial review of administrative rules and regulations is exercised in a dual power structure. On the one hand, courts of all levels can review administrative rules and regulations and refuse to apply them, if found illegal, to the cases before them. On the other hand, the Constitutional Court can also review administrative rules when their legality is of constitutional concerns and hold such illegal—and hence unconstitutional—administrative rules and regulations invalid. It is intriguing if such a dual power structure of judicial review in administrative rules and regulations is of replacing, competitive or complimentary nature.

This research is set out to answer the above question by conducting an empirical and statistical study on the decisions of the Supreme Administrative Court in reviewing illegal administrative rules and regulations. This research finds that there has been very few such cases, and that the Supreme Administrative Court seldom found in favor of the appellants by ruling administrative rules and regulations illegal and refusing to apply them in the cases before the Court. Moreover, by further analyzing the subjects, methods, issues and results of these decisions, this research finds that the Supreme Administrative Court has been quite in reliance of the Constitutional Court's decisions in

* Professor & Dean of the School of Law, National Chiao Tung University.

reviewing and finding illegal administrative rules and regulations. Hence, Taiwan's dual power structure of judicial review of administrative rules and regulations is not at all replacing or competitive but merely complimentary.

KEYWORDS: administrative rules, administrative regulations, constitutional interpretations, the Constitutional Court, Grand Justices, Supreme Administrative Court, illegal administrative rules and regulations, legislative delegation.